

# OS PROBLEMAS ATUAIS DE ACESSO À JUSTIÇA E A CONCILIAÇÃO COMO SOLUÇÃO: O EXEMPLO DO PROCON-MA

## CURRENT PROBLEMS OF ACCESS TO JUSTICE AND CONCILIATION AS A SOLUTION: THE EXAMPLE OF PROCON-MA

Maria Graziela Correa Reis\*  
Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela\*

### RESUMO

O presente artigo científico tem como tema o acesso à justiça, de recorrente debate no meio jurídico. Por isso, o artigo traz a revisão bibliográfica de sua literatura mais clássica, a fim de relacioná-la aos impedimentos mais atuais desse acesso. Trata também dos meios alternativos de resolução de conflitos como opções de ampliação desse direito, tocando em temas como não judicialização de demandas. Com a justificativa de ser o direito do consumidor algo inerente ao cotidiano das pessoas, por fim, trata de como o Instituto de Defesa do Consumidor (PROCON) do Maranhão tem lidado com as demandas consumeristas utilizando como instrumento a conciliação.

**Palavras-chave:** acesso à justiça; meios alternativos de resolução de conflitos; PROCON.

### ABSTRACT

The subject of this scientific article is access to justice, a recurrent debate in the legal environment. Therefore, this article reviews the bibliography of the most classic literature about the theme aiming to relate it to the current impediments to such access. It also discusses about alternative means of conflict resolution as options to expand this right, talking about issues such as non-judicialization of demands. Under the justification of being the consumer law something inherent in people's daily lives, finally, it addresses how the Consumer Defense Institute (PROCON) of Maranhão has been dealing with the consumerist demands using conciliation as an instrument.

**Keywords:** access to justice; alternative means of conflict resolution; PROCON.

---

\* Universidade Federal do Maranhão – UFMA. E-mail: mgrazielar@gmail.com

\* Universidade Federal do Maranhão – UFMA. E-mail: ruan.didier@ufma.com

## **INTRODUÇÃO**

Tendo em vista os problemas atualmente enfrentados pelo judiciário na resolução de demandas, como a inefetividade e a mora, buscam-se outros meios de solução desses litígios, tais como a sua não judicialização e a utilização dos meios alternativos, dentro ou fora do processo judicial.

Sendo os problemas consumeristas os mais comuns no cotidiano das pessoas, que consomem bens e serviços durante toda a vida, há de se pensar em como resolvê-los de forma mais prática, rápida e eficiente do que tem se mostrado a judicialização.

Nesse sentido, o artigo busca discutir como resolver estas situações ao contextualizar as dificuldades do acesso à justiça no Brasil, com foco na cidade de São Luís. Apresenta os meios alternativos, dando destaque à conciliação como forma de desenvolver este princípio constitucional, e por fim, analisa seu uso prático nas relações consumeristas intermediadas pelo PROCON-MA.

Tais assuntos são de enorme importância atualmente, o que fica evidente pelo incentivo do uso da conciliação no Código de Processo Civil e outros diplomas, bem como pela difusão dos institutos em prol da defesa do consumidor e do acesso à justiça, que felizmente tem saído do âmbito exclusivo do judiciário.

Para tais análises, serve-se de revisão bibliográfica em conjunto com os métodos indutivo e dialético de pesquisa, a fim de contribuir com o estudo dos temas apresentados que são perceptivelmente o futuro do meio jurídico.

## **APORTES PARA PENSAR O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES GERAIS**

No rol dos direitos fundamentais elencados na Constituição de 1988, tem-se o acesso à justiça ou o princípio da inafastabilidade da jurisdição, em

seu artigo 5º, inciso XXXV, que dita que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”<sup>3</sup>.

Tal conceito evoca limites objetivos, ou seja, que o exame jurisdicional não pode ser afastado quando há lesão ou ameaça a um direito. Porém, subjetivamente, trata da legitimidade para alcançar tal acesso, em uma interpretação ampla de um sistema jurídico que preze pela efetivação, adequação e tempestividade além das meras formalidades judiciais<sup>4</sup>.

Bem como outros artigos da Carta Magna, sabe-se que, passados mais de trinta anos desde o início de sua vigência, este é um direito fundamental ainda longe de ser plenamente alcançado, apesar dos avanços sociais e, por consequência, dos avanços na legislação que ocorreram desde então.

Coincidentemente, a primeira publicação da principal obra que trata do tema ocorreu no mesmo ano da promulgação da Constituição Cidadã: o livro “Acesso à Justiça”, dos autores Cappelletti e Garth<sup>5</sup>, no qual afirmam que o acesso à justiça é “o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos”. De maneira prática, definem como sistema no qual se pode “reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.

Todavia, é facilmente perceptível na sociedade brasileira que o aspecto relacionado ao Estado possui demasiadas falhas, como deixa claro Lyra Filho<sup>6</sup>, em seu livro “O que é Direito”:

A lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante, pois o Estado, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada, fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>4</sup> BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL. 3. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2018. p. 195-206.

<sup>5</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 5.

<sup>6</sup> LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 3.

proprietários dos meios de produção. Embora as leis apresentem contradições, que não nos permitem rejeitá-las sem exame, como pura expressão dos interesses daquela classe, também não se pode afirmar, ingênua ou manhosamente, que toda legislação seja Direito autêntico, legítimo e indiscutível. Nesta última alternativa, nós nos deixaríamos embulhar nos “pacotes” legislativos, ditados pela simples conveniência do poder em exercício. A legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido.

Nesse sentido, há o entendimento do Direito como instrumento de uma sociedade e também reflexo desta – o que não necessariamente significa que reflete todos aqueles indivíduos nela inseridos de forma igualitária.

De volta à obra de Capelletti e Garth<sup>7</sup>, os autores explicam essa questão desde sua origem nos séculos XVIII e XIX, época onde o poder predominante sobre o Estado era da burguesia – grupo esse bem conhecido como abastado – e eram essas pessoas que detinham acesso à justiça estatal. Enquanto isso, os pobres eram esquecidos; não se pode dizer que completamente ignorados pois, como explicam os autores, “aqueles que não pudessem [acessar a justiça] [...] eram condenados responsáveis por sua sorte o acesso formal, mas não efetivo da justiça, [...] à igualdade, apenas formal, não material”.

A partir daí, os autores passam a destacar que esta segue sendo uma realidade ignorada inclusive pelos estudos jurídicos que são meramente formalistas, dogmáticos e “indiferentes aos problemas reais do foro cível”<sup>8</sup>.

Como esses problemas reais, numera-se (1) a diferença de riquezas que se traduz em diferenças entre os litigantes, onde estes têm condições ou não de arcar com as custas judiciais, (2) a morosidade do sistema judiciário diante de questões que, para as partes envolvidas, podem ser de extrema urgência, (3) a maior dificuldade na resolução de problemas difusos e (4) o que os autores chamam de “possibilidades das partes”, ou seja, aquela parte que reúne um conjunto maior de condições que facilitam seu acesso à justiça, como

---

<sup>7</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit..

<sup>8</sup> Idem.

recursos financeiros, a aptidão para reconhecer o seu direito e propor a sua ação, a litigância habitual<sup>9</sup>.

Assim, os referidos autores concluem, preliminarmente, que as maiores dificuldades em acessar à justiça pertencem àqueles com pequenas causas e de autoria individual, com destaque para os que não possuem grandes condições financeiras.

Passam a tratar então de soluções práticas como a assistência judiciária gratuita, a representação dos interesses difusos, entre outros, inclusive apresentam possíveis reformas ao modelo judicial até chegarem à tratativa dos meios alternativos de resolução de conflitos, onde citam a conciliação, que será tratada mais adiante. Essas soluções propostas ficaram conhecidas como as “Ondas” para efetivação do acesso à justiça<sup>10</sup>.

Quando se fala do sistema jurídico brasileiro, este tenta contornar seus defeitos de acesso à justiça de várias maneiras distintas. Dentre elas, Castro<sup>11</sup> indica que:

[...] a jurisdição estatal tem sofrido flexibilizações a partir, principalmente, do advento do Código de Processo Civil de 2015, que incorpora ao ordenamento jurídico a noção do processo cooperativo, retomando a questão da instrumentalidade do processo, visando sobretudo a garantia do acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa.

Relacionando o Código de Processo Civil de 2015 aos problemas anteriormente enumerados por Cappelletti e Garth<sup>12</sup>, tem-se como exemplo de tentativa de superação do desequilíbrio econômico entre os litigantes o instituto da justiça gratuita, previsto em seu artigo 98, que traz em seu parágrafo primeiro a relação de tudo que é compreendido pela gratuidade, não sendo inclusa a isenção no caso de sua sucumbência (parágrafo 2º do mesmo artigo), medida que visa evitar o acionamento do judiciário despropositadamente.

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 12-27.

<sup>11</sup> CASTRO, Maíra Lopes de. **Teoria do agir comunicativo e método adequados de resolução de conflitos**: novos olhares sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 23.

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 6-11.

O mesmo sistema é ainda mais falho em pensar alternativas para a questão da morosidade do judiciário, apesar das tentativas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ em aferir as chamadas Taxas de Congestionamento e definir metas em cima delas, como priorizar o julgamento de ações coletivas e recursos repetitivos no plano de 2021<sup>13</sup>.

Entretanto, o pior obstáculo está no que Garth e Cappelletti<sup>14</sup> chamaram de “possibilidade das partes”, principalmente na desinformação e também no distanciamento do poder judiciário da população a quem deveria atender.

O direito brasileiro reconhece em certos subsistemas jurídicos, como é o caso do Direito do Consumidor, objeto de estudo desta produção científica, a exemplo da vulnerabilidade de uma das partes diante da outra. Nesse caso, o consumidor é parte juridicamente hipossuficiente diante do fornecedor de bens ou serviços, já que se pode facilmente presumir que este último reúne o conjunto facilitador de acesso à justiça: os recursos financeiros, o conhecimento dos seus direitos – também na forma de assistência jurídica especializada direta ou indireta – e a litigância habitual. Enquanto que o consumidor, por sua vez, pode reunir poucos desses fatores ou até mesmo nenhum deles.

Em contrapartida, esse reconhecimento da hipossuficiência em subsistemas limitados e isolados está longe de ser o suficiente para sanar o desequilíbrio entre as partes litigantes. Nesse sentido, Ramiro<sup>15</sup> entende que a visão conservadora do Estado regido pela classe dominante “está pouco preocupada com aqueles [...] que se encontram à margem de direitos, muitas vezes, direitos básicos como, por exemplo, a educação”.

Como já citado pela revisão da doutrina clássica, a educação é problema relacionado ao acesso à justiça e origem de vários outros. Sabe-se que este é um elo frágil na sociedade brasileira de modo geral. Para questões de direito, isso é facilmente percebido no cotidiano da população, que não é

---

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021.

<sup>14</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 7-9.

<sup>15</sup> RAMIRO, Caio Henrique Lopes. Acesso à justiça: elementos para uma definição de justiça participativa. **Intertemas**, Presidente Prudente, v. 11, 2006. p. 50.

voltada a entender e questionar termos jurídicos básicos, aos quais os estudantes de direito se habituariam em seus anos de curso.

Nos jornais, em casa, no trabalho e em outros ambientes, esses termos são debatidos sem aprofundamento algum. Afinal, o que alguém leigo entende por ser um precatório ou por que motivo certos encarcerados têm direito à saída temporária da prisão? Sem contar os juristas que insistem em usar frases em latim ou português rebuscado em suas petições, como que em uma insistência para que pessoas fora desse âmbito não compreendam do que se tratam suas peças – ou, por vezes, até mesmo os seus colegas profissionais da área. Assim, fica claro que a linguagem do direito é um forte aspecto de separação entre quem atua na área e quem, de fora, precisa acessá-lo.

Outra dificuldade de acesso está relacionada aos lugares. Exemplificando com o *corpus* da presente pesquisa, na cidade de São Luís do Maranhão está localizando um grande fórum reunindo diversas Varas, cíveis e penais. O que acontece, nesse caso, é que o lugar gera um desconforto e até uma sensação de confusão àqueles litigantes que não têm o hábito de estar ali, diferente dos advogados, juízes e servidores que lá atuam.

Essa sensação que dificulta o acesso ao local pode ser contornada com a difusão das Varas, como acontece com alguns Juizados Especiais, por exemplo, os conhecidos como JEC, na esfera cível, e JECRIM, na penal. Tais juizados, por tratarem de questões tidas como “menores” (até 40 salários mínimos e delitos de menor gravidade) e por sua tendência à aproximação com parcelas da sociedade com menor poder aquisitivo, representam bem este modelo.

Centros de conciliação, como os que funcionam no centro da cidade, também servem de exemplo de lugares onde litigantes, em geral, tendem a se sentir mais à vontade em comparação ao grande fórum. Além disso, o ambiente virtual tem crescido exponencialmente no meio jurídico, o que se justifica principalmente pela adaptação social à pandemia vivenciada e acabou por se tornar mais um meio de acessar à justiça de forma mais ágil e simplificada.

Pelo exposto, entende-se que a educação é peça central para o reconhecimento de direitos, a aptidão para propor uma ação ou resolução de demanda e, por fim, entender que o sistema jurídico é parte integrante da sociedade, e não um universo alheio a esta, como os problemas atuais citados podem fazer parecer. Diante disso, Ramiro<sup>16</sup> frisa:

O acesso à justiça está ligado [...] à seara da boa instrução que deve ser dada ao povo para que este possa [...] conhecer suas leis, participar de movimentos sociais de maneira consciente, de debates a respeito de política e situações que o atingem diretamente, ou seja, para que o povo possa exercer a cidadania de maneira plena e participativa.

Assim, há que se pensar nessa diversidade de alternativas ao modelo jurídico clássico. Nessa perspectiva, os métodos de resolução de conflitos têm ganhado notoriedade e aperfeiçoamento, principalmente a partir do Código de Processo Civil de 2015.

## **APERFEIÇOAMENTO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: A CONCILIAÇÃO E O PROCON**

O atual Código de Processo Civil é, sem sombra de dúvidas, um importante marco para a utilização dos meios alternativos no ordenamento jurídico brasileiro. Além dele, destaca-se o tratamento do tema nos seguintes dispositivos: Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, responsável pela criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e também Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; Lei 13.140/2015 que trata sobre a mediação e; a Lei dos Juizados Especiais, 9.099/1995, que cita por diversas vezes em seu corpo a conciliação como um de seus aspectos fundamentais.

Mesmo com esta tratativa mais recente, sabe-se que tais institutos remontam à antiguidade, como aludem Cappelletti e Garth<sup>17</sup> sobre o juízo arbitral. Para além da arbitragem, os outros métodos alternativos de resolução de conflitos são mediação, negociação e conciliação, os quais podem parecer

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>17</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 30.

conceitos semelhantes em uma primeira rápida análise, porém têm suas diferenças bem delimitadas quando das suas utilizações.

Tais métodos alternativos podem ser provenientes ou não da tutela estatal. Cavalcanti<sup>18</sup> explica que estes envolvem a participação de um terceiro em um conflito, o qual é “chamado para compor a lide e dar sua contribuição no sentido de ajudar os envolvidos a encontrar uma solução pacífica e que atenda às suas necessidades.”.

Ao destaque do instituto da conciliação, Gonçalves e Goulart<sup>19</sup> explicam que o termo é proveniente do latim *conciliatione*, ou seja, ato ou efeito de conciliar ou ainda trazer harmonia entre os litigantes. Quanto à natureza da conciliação, esta é autocompositiva – dependente da manifestação de vontade das partes –, mesmo que o conciliador interfira diretamente no diálogo com sugestões para solução do litígio, ainda precisa da concordância entre as partes.

É esta atividade específica do conciliador o que diferencia, fundamentalmente, a conciliação dos demais métodos, pois, como explica Scavone Junior<sup>20</sup>, a atuação do conciliador implica “na tentativa de obtenção da solução dos conflitos sugerindo a solução sem que possa, entretanto, impor sua sugestão compulsoriamente, como se permite ao árbitro ou ao juiz togado.

Quanto à comparação com a atividade do mediador, por sua vez, este não deve sugerir, mas somente guiar as partes à uma solução acordada entre elas, o que também qualifica a mediação como um método de natureza autocompositiva.

Como explicitado anteriormente, a conciliação pode ocorrer judicial ou extrajudicialmente. Quanto à última, Cavalcanti<sup>21</sup> aponta dentre seus benefícios: “o bem-estar e harmonia social, a celeridade na resolução de

---

<sup>18</sup> CAVALCANTI, Aparecida Maria Batista dos Santos. **Conciliação judicial**: como forma de combater a morosidade do poder judiciário. Caruaru: FAVIP, 2011. p. 14.

<sup>19</sup> GONÇALVES, Jéssica; GOULART, Juliana. **Negociação, conciliação e mediação**: impactos da pandemia na cultura do consenso e na educação jurídica. 1.ed. Florianópolis: Emais Academia, 2020, p. 17.

<sup>20</sup> SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. Manual de arbitragem: mediação e conciliação. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 298.

<sup>21</sup> CAVALCANTI, Aparecida Maria Batista dos Santos, op. cit., p. 20.

conflitos, um menor custo, a desobstrução do Poder Judiciário e manutenção do relacionamento entre as partes querelantes”.

Já em sua forma judicial, o Código de Processo Civil traz em seu artigo 3º, caput, o mesmo texto da Constituição Federal quanto ao acesso à justiça, complementado pelos parágrafos, onde em um deles se tem que: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”<sup>22</sup>.

Tal dispositivo é rico em significados e também no que se refere ao estímulo do uso dos meios alternativos de resolução de conflitos em escala amplificada, deixando claro que os que conhecemos hoje como esses meios não constituem rol taxativo.

Para certos assuntos judicializados, como no direito de família, a conciliação é parte fundamental do processo, precedente à audiência de instrução e julgamento na presença, e até mesmo a fazendo desnecessária em caso de acordo entre as partes. A prática também se torna mais comum e estimulada ao tratar de temáticas consumeristas.

A conciliação é responsável por perpassar diversos dos já citados problemas relacionados ao acesso à justiça, o que fica perceptível em seus princípios norteadores, também citados no artigo 166, do Código de Processo Civil: “A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada”<sup>23</sup>.

Mesmo com tantos benefícios apontados, ainda é perceptível uma certa resistência do meio jurídico brasileiro, quanto à sua utilização, seja por uma questão de apego às técnicas tradicionais, mesmo que estas demonstrem tantas falhas, seja por uma dificuldade de adequação ao que é novo. Essas dificuldades têm sido remediadas diante da crescente demanda que acompanha a eficiência dos meios alternativos.

---

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 20 de abr. de 2023.

<sup>23</sup> Idem.

Nesse sentido, um ponto a destacar do artigo citado é o da independência, que pode ser um dos problemas de adequação relevantes aos advogados, por exemplo. Citando mais uma vez os Juizados Especiais, nos quais, na esfera cível, o reclamante não necessita da assistência de um advogado em caso de até 20 salários mínimos, essa característica pode parecer uma ameaça à advocacia, porém é algo pequeno se comparado ao fato de que essa mesma característica torna esses juizados muito mais acessíveis ao grande público que não costuma ser parte em processos de valores altos. Uma temática recorrente nesses ambientes é o direito do consumidor.

Desse modo, cabe tratar da não judicialização das causas consumeristas, sendo importante frisar outras alternativas responsáveis pela desobstrução do sistema judicial brasileiro, como é o caso da atuação dos Institutos de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor, os conhecidos como PROCON.

Sabe-se que são vários os direitos que são inerentes ao dia-a-dia das pessoas, já que até mesmo o nascimento configura um ato jurídico. O que falar então de relações de consumo? São provavelmente os atos jurídicos mais comuns, presentes desde a compra da necessária alimentação, até a de bens mais dispendiosos. Todo mundo é consumidor em algum momento da vida, seja de forma direta ou indireta.

Também é comum que nessas relações surjam conflitos entre o interesse do fornecedor e daqueles que consomem o seu produto ou serviço, de forma que alguns deles vão chegar ao judiciário. Porém, a outra via está no caminho extrajudicial atrelado aos meios alternativos de resolução de conflitos, o que traz eficiência, celeridade e acessibilidade, como demonstrado pela experiência dos Institutos de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor, que para delimitação do presente estudo, o foco é o PROCON do Maranhão.

O PROCON, entre outras funções, atua como mais um caminho a ser tomado para que haja o acesso pleno à justiça, sendo meio de aproximação entre as pessoas e seus direitos, sem necessariamente contar com a ação do judiciário, já que se trata de órgão administrativo extrajudicial.

Sua atuação na composição de conflitos entre consumidores e fornecedores de bens e serviços tem como norte o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), que, como dito, trata o consumidor como parte hipossuficiente dentro da relação de consumo<sup>24</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor também encaixa nas finalidades do PROCON as funções de fiscalizador e parte legítima para propositura de ações coletivas. Ainda sobre o Instituto, Oliveira<sup>25</sup> destaca sua importância ao mencionar que este integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor “podendo ser de iniciativa estadual ou municipal e, [tem] entre suas finalidades, a conciliação das partes, podendo alcançar exitosa composição da lide por meio de procedimento administrativo”.

Para o autor, o Instituto se configura como “instância de instrução e julgamento do procedimento administrativo”<sup>26</sup>, incluindo questões comuns ao processo judicial como a promoção e publicidade dos atos e decisões e os direitos ao contraditório e ampla defesa, demonstrando claramente como a conciliação em seu âmbito é vantajosa na dissolução dos conflitos consumeristas.

O procedimento de atendimento ao público no PROCON-MA acontece de maneira presencial e é interessante destacar que este costuma dividir espaço com outros serviços destinados aos cidadãos, como atendimento do DETRAN e emissão de documentos, entre outros.

Essa divisão do espaço é importante no sentido de ser benéfica ao acesso à justiça, que permite ao público resolver questões ou adquirir informações em um mesmo espaço, pensado para esse propósito.

Ademais, o atendimento pelo PROCON-MA é feito de maneira célere, com algumas das demandas mais simples sendo resolvidas quase que de forma imediata com o contato via telefone com a fornecedora de bens ou serviços. Se o caso for mais complicado, o contato é feito formalmente com

---

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de defesa do consumidor. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Lorena Vieira Curty; CABRAL, Hildeliza Boechat; VEGGI, Raquel; RIBEIRO, Adenauer Cabral. **O Papel do PROCON como órgão administrativo ex-trajudicial na composição de conflitos consumeristas.** 2018. p. 1502.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 1.502-1.503.

envio de reclamação via e-mail ou correios, sendo estabelecido um prazo de resposta que também serve como prazo de retorno do consumidor para conhece-la. A partir daí, acontece a resolução do conflito ou há a possibilidade de ser marcada uma audiência de conciliação<sup>27</sup>.

Dessa forma, percebe-se que a junção do PROCON com o meio alternativo de resolução de conflitos tende à facilidade processual administrativa, bem como evita a judicialização dessas questões, o que beneficia tanto o atribulado judiciário quanto o consumidor, que somente quer ter seu problema sanado de forma mais célere possível.

Para Curty<sup>28</sup>, essa prerrogativa significa dizer que da conciliação “se mostra eficaz em relações esporádicas, delimitadas e recortadas em determinado espaço e tempo [...] como, por exemplo, nos conflitos que envolvem relações de consumo através dos PROCONs”.

Assim resta demonstrado a necessidade de busca de alternativas efetivas à judicialização, que ainda se demonstra um modelo clássico útil, porém não único, lembrando que alternativas extrajudiciais não se tratam de uma negação ao direito, como tendem a insistir alguns juristas; pelo contrário, são caminho para o pleno acesso ao direito, que é princípio fundamental constitucional.

## **A CONCILIAÇÃO COMO SOLUÇÃO: O EXEMPLO DO PROCON-MA**

O mandamento constitucional que se encontra, assim como o princípio do acesso à justiça, no artigo 5º, desta vez no inciso XXXII: “O Estado promoverá a defesa do consumidor” (BRASIL, 1988)<sup>29</sup> é norteador do

---

<sup>27</sup> WEISS, Vivian Faria. **Práticas de intervenção de terceiras-partes em audiências de conciliação do PROCON**. 2007. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Letras: Linguística, Faculdade de Letras, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5477>. Acesso em: 20 abr. 2023. p. 45-46.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Lorena Vieira Curty; CABRAL, Hildeliza Boechat; VEGGI, Raquel; RIBEIRO, Adenauer Cabral, op. cit., p. 1.504.

<sup>29</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

PROCON. A condensação de ambos os preceitos são pilares indispensáveis, sobre o que Santos e Nolasco<sup>30</sup> ditam:

[O órgão] deve ser sistematizado, fortalecido e amplamente difundido em todos os Municípios brasileiros, permitindo-se a aproximação do consumidor e fornecedores, como instrumento conciliador da sociedade, promovendo e garantido justa proteção e defesa de direitos da pessoa em suas relações consumeristas, de forma efetiva, rápida e resolutiva, na esfera administrativa.

Quanto às atividades exercidas, têm-se sua delimitação no artigo 4º do Decreto 2.181/1997:

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma de lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do artigo 3º deste Decreto e, ainda:

I – planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;

II – dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as suas reclamações fundamentais;

III – fiscalizar as relações de consumo;

IV- funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei no 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto;

V – elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, de que trata o artigo 44 da Lei no 8.078, de 1990, e remeter cópia ao DPDC; VI – desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades<sup>31</sup>.

Com esses direcionamentos em vista, é fácil notar que o PROCON-MA busca dar a fornecedores e consumidores a autonomia na resolução de seus conflitos, além de incentivar, ao dividir espaço com outros órgãos, outros serviços essenciais. É responsável também por difundir informações

---

<sup>30</sup> SANTOS, Anderson Marques; NOLASCO, Loreci Gottschalk. O PROCON como órgão conciliador e garantidor da cidadania. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**. v. 4. Brasília: 2016. p. 206.

<sup>31</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

pertinentes, como foi o caso da nota informativa sobre bens e serviços na época de pandemia de COVID-19, por exemplo<sup>32</sup>.

As atividades do PROCON-MA são fortalecidas pela sua possibilidade de uso da conciliação. Todavia, antes disso, como explica Duarte Júnior<sup>33</sup> o rito é similar ao do processo civil comum com a formalização da demanda e até mesmo a “citação” da empresa ré para, querendo, manifestar-se no procedimento.

Outra semelhança que pode ser apontada é a possibilidade de incidência de multa pecuniária em caso de descumprimento de acordo, entre outras medidas administrativas cabíveis. Por sua vez, ao contrário do rito civil ordinário, o PROCON não obedece a legislação específica indicando formalidades e prazos, possuindo autonomia para seguir regras internas<sup>34</sup>.

Entre as prerrogativas do instituto para efetivar a defesa do consumidor, como já dito, é necessário também o dever de informar para além do processo administrativo, como ocorre, por exemplo, no caso de a demanda não ser resolvida em seu âmbito, devendo o consumidor ser direcionado ao Juizado Especial competente para judicialização ou receber outros indicativos pertinentes, como na possibilidade de o demandante não ser detentor do direito, é preciso que se faça entender a razão<sup>35</sup>.

Quando a demanda chega à fase de conciliação, é necessário que o responsável por esta, o “terceiro imparcial”, além de conhecer a demanda, forneça os meios necessários à resolução desta, como explica Melo<sup>36</sup>, “o conciliador dará sugestões e recomendações a respeito das soluções e alerta a

---

<sup>32</sup> GOVERNO DO MARANHÃO. PROCON-MA divulga nota informativa com orientações quanto aos direitos do consumidor diante do Coronavírus (COVID-19). **Agência de Notícias**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.procon.ma.gov.br/proconma-divulga-nota-informativa-com-orientacoes-quanto-aos-direitos-do-consumidor-diante-do-coronavirus-covid-19/> Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>33</sup> DUARTE JUNIOR, Hildélis Silva. **Políticas Públicas de Proteção ao Consumidor**: uma análise do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014. São Luís, 2016. p. 488-489.

<sup>34</sup> MELO, Jessika Nayara do Amaral. Análise do procedimento extrajudicial conciliatório incidente no PROCON na cidade de Parnaíba-PI. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano 2013, n. 40, 17 set. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/analise-do-procedimento-extrajudicial-conciliatorio-incidente-no-procon-na-cidade-de-parnaiba>. Acesso em: 20 abr. 2023. p. 13.

<sup>35</sup> DUARTE JUNIOR, Hildélis Silva, op. cit., p. 489.

<sup>36</sup> MELO, Jessika Nayara do Amaral, op. cit., p. 15.

veneração dos riscos da aceitação ou não de determinada proposta que lhe foi apresentada”.

Para Silva e Vieira<sup>37</sup>, os papéis do conciliador ao exercer sua atividade profissional são dois: o de especialista e de controlador da situação. A função de especialista é desempenhada no sentido de o conciliador ser aquele que possui o conhecimento do direito e deve assistir às partes quanto a isto, demonstrando domínio tanto da demanda, quanto do Código de Defesa do Consumidor e o que mais for importante para a resolução da lide.

Para a função de controlador, entendem que cabe ao conciliador distribuir e organizar os momentos de falas das partes, visando a melhor negociação do conflito. Assim, percebe-se que esses papéis desempenhados são complementares<sup>38</sup>.

Além disso, o instituto deve fornecer ambiente próprio para que as partes se sintam à vontade para conciliar sem temores, aqui destacando a atenção à hipossuficiência concedida legislativamente ao consumidor, por exemplo. Para Silva<sup>39</sup>, as audiências realizadas demonstram a efetividade do acesso à justiça apontando benefícios “que vão desde a inexistência de custos para o consumidor, a celeridade desse processo, até harmonização dos direitos do consumidor e fornecedor”.

De acordo com nota informativa oficial, somente no ano passado, 2022, foram feitos mais de 2,5 milhões de atendimentos nas 64 unidades do PROCON em todo o estado. Mesmo que haja entre esses atendimentos a porcentagem daqueles que foram resolvidos sem conciliação, ou em que esta não foi frutífera, é impossível não perceber o quanto o instituto tem aproximado as pessoas do exercício de sua cidadania e compreensão de seus direitos, ou seja, o quanto tem efetivado o acesso à justiça<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> SILVA, Ana Paula Cristina da; VIEIRA, Amitza Torres. Papeis de atividade em uma audiência de conciliação do PROCON. **Linguagem, teoria, análise e aplicações**, [S. l.], v. 8, p. 177-191, 2015. p. 188.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 187-188.

<sup>39</sup> SILVA, Rafael Leão. **O papel da mediação e da conciliação no sistema multiportas de acesso à justiça após a vigência da lei 13.105/15**. Recife: 2018.

<sup>40</sup> GOVERNO DO MARANHÃO. PROCON-MA realiza mais de 2 milhões de atendimentos e garante resolutividade em casos atendidos em 2022. **Agência de Notícias**, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/procon-ma-realiza-mais-de-2-milhoes-de->

Assim, mesmo que as demandas após a conciliação resultem em um procedimento judicial, o que foi feito administrativamente ainda serve de prova e, mais importante ainda, demonstra que todos os meios de tentativa de resolução antes da judicialização foram exauridos.

Como alude Silva<sup>41</sup>, o Código de Processo Civil atual foi feliz ao fortalecer os meios alternativos de resolução de conflitos não só no âmbito do judiciário, mas também em órgãos administrativos como o PROCON. Dita que o sistema “favorece e estimula a possibilidade de acordos entre as lides existentes nas relações de consumos, e que trazem economia à máquina judiciária, bem como celeridade e tratamento justo às causas conflitantes.”

Percebe-se assim, o maior alcance e efetividade do direito, potencializado justamente pela não judicialização de demandas, que, ao que tudo indica, deve ser prática futura, cada vez mais promissora. No caso apresentado, é dado ao PROCON e ao conciliador a função de equilibrar, retornando à doutrina de Cappelletti e Garth<sup>42</sup>, as “possibilidades das partes”, fornecendo a gratuidade, informação e até mesmo um local adequado para a resolução de conflitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo visou demonstrar de forma clara e sintetizada a evolução histórica do princípio do acesso à justiça, desde sua tratativa internacional pioneira ao contexto brasileiro na vigência da atual Constituição e Código de Processo Civil. Demonstrando ainda suas possíveis implicações futuras, baseado na observação do contexto jurídico brasileiro.

Sendo este um princípio tão importante, tencionou-se apresentá-lo ligado ao direito comum no cotidiano de toda a população, o consumidor. Bem como em sua forma prática, por meio da conciliação no âmbito do PROCON-MA.

---

atendimentos-e-garante-resolutividade-em-casos-atendidos-em-2022. Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>41</sup> SILVA, Rafael Leão, op. cit., p. 11.

<sup>42</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, op. cit., p. 7-9.

Buscou-se contribuir com a difusão da conciliação, bem como dos demais meios de resolução de litígios, e dos serviços oferecidos pelo Instituto, a fim de possibilitar a todos aqueles que necessitarem uma assistência especializada e célere, diferente da mora que, infelizmente, com anos de abarrotamento, ainda se faz presente no judiciário.

Assim, resta demonstrada a necessidade de se pensar em alternativas e aperfeiçoamento de práticas diferentes do processamento comum, para que o pleno direito possa ser mais facilmente alcançado em todas as suas nuances, não apenas nas relações de consumo, como no recorte aqui feito, mas que demonstra ser um ótimo ponto de partida.

## REFERÊNCIAS

BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL. 3. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2018. p. 195-206.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 20 de abr. de 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de defesa do consumidor. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CASTRO, Maíra Lopes de. **Teoria do agir comunicativo e método adequados de resolução de conflitos**: novos olhares sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CAVALCANTI, Aparecida Maria Batista dos Santos. **Conciliação judicial**: como forma de combater a morosidade do poder judiciário. Caruaru: FAVIP, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021.

DUARTE JUNIOR, Hildélis Silva. **Políticas Públicas de Proteção ao Consumidor**: uma análise do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014. São Luís, 2016.

GONÇALVES, Jéssica; GOULART, Juliana. **Negociação, conciliação e mediação**: Impactos da pandemia na cultura do consenso e na educação jurídica. 1. ed. Florianópolis: Emais Academia, 2020.

GOVERNO DO MARANHÃO. PROCON-MA divulga nota informativa com orientações quanto aos direitos do consumidor diante do Coronavírus (COVID-19). **Agência de Notícias**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.procon.ma.gov.br/proconma-divulga-nota-informativa-com-orientacoes-quanto-aos-direitos-do-consumidor-diante-do-coronavirus-covid-19/> Acesso em: 20 abr. 2023.

GOVERNO DO MARANHÃO. PROCON-MA realiza mais de 2 milhões de atendimentos e garante resolutividade em casos atendidos em 2022. **Agência de Notícias**, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/procon-ma-realiza-mais-de-2-milhoes-de-atendimentos-e-garante-resolutividade-em-casos-atendidos-em-2022>. Acesso em: 20 abr. 2023.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MELO, Jessika Nayara do Amaral. Análise do procedimento extrajudicial conciliatório incidente no PROCON na cidade de Parnaíba-PI. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano 2013, n. 40, 17 set. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/analise-do-procedimento-extrajudicial-conciliatorio-incidente-no-procon-na-cidade-de-parnaiba>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OLIVEIRA FILHA, Antônia Macedo. **Análise do nível de satisfação dos consumidores e funcionários com os serviços prestados pelo PROCON/MA**. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2004. Disponível em:

[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV\\_30b9f93940a61ace3f4638aeb2c92367](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV_30b9f93940a61ace3f4638aeb2c92367). Acesso em: 20 abr. 2023.

OLIVEIRA, Lorena Vieira Curty; CABRAL, Hildeliza Boechat; VEGGI, Raquel; RIBEIRO, Adenauer Cabral. **O Papel do PROCON como órgão administrativo ex-trajudicial na composição de conflitos consumeristas**. 2018.

OLIVEIRA, Marceley Christina Silva. **Atos administrativos punitivos do PROCON – MA: uma análise das sanções pecuniárias administrativas aplicadas sob a luz dos princípios da Administração Pública**. Orientador: Diego Menezes Soares. 2019. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário UNDB, São Luís, 2019.

RAMIRO, Caio Henrique Lopes. Acesso à justiça: elementos para uma definição de justiça participativa. **Intertemas**, Presidente Prudente, v. 11, 2006.

RANGEL, Eliana dos Santos. **Funções de sequencias de perguntas e respostas iniciadas por mediadores em audiências de conciliação do PROCON**. 2007. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/2982>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SANTOS, Anderson Marques; NOLASCO, Loreci Gottschalk. O PROCON como órgão conciliador e garantidor da cidadania. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**. v. 4. Brasília: 2016.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, Ana Paula Cristina da; VIEIRA, Amitza Torres. Papeis de atividade em uma audiência de conciliação do PROCON. **Linguagem, teoria, análise e aplicações**, [S. l.], v. 8, p. 177-191, 2015.

SILVA, Rafael Leão. **O papel da mediação e da conciliação no sistema multiportas de acesso à justiça após a vigência da lei 13.105/15**. Recife: 2018.

WEISS, Vivian Faria. **Práticas de intervenção de terceiras-partes em audiências de conciliação do PROCON**. 2007. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Letras: Linguística, Faculdade de Letras, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5477>. Acesso em: 20 abr. 2023.